

Az alkotmánybíróági alkotmány- és alapjogvédelem gyakorlata 2012–2020 között²

Jelen tanulmányban az Alkotmánybíróság által végzett alkotmányvédelem, illetve alkotmányos alapjogvédelem gyakorlati működését mutatjuk be, áttekintő jelleggel, a 2012. január 1. és 2020. szeptember 1. közötti időszak vonatkozásában; az egyes alapjogok és más alkotmányos rendelkezések gyakorlatának kibontását további részletező, témaspecifikus tanulmányokban kívánjuk elvégezni. Az alapjogvédelem tekintetében kiemelt jelentőségű jogintézmény és alkotmánybíróági hatáskör az ún. valódi alkotmányjogi panasz, továbbá a többi panaszfajta, így jelen írás keretei között ez utóbbiakra kiemelt figyelmet fordítunk.

I. Bevezetés

Az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervek bármely jogrendszerben alapvetően kétfajta funkciót tölthetnek be: egyrészt elláthatják az alkotmányos rend, ezen belül kifejezetten az alkotmány (az alkotmányos normák) védelmét (*objektív funkció*, mely az alkotmányos rend épségének fenntartásában, az alkotmány érvényesülésének generális jellegű biztosításában nyilvánul meg), másrészt elláthatják az állampolgárok (vagy egyéb természetes személyek /menekültek, hontalanok stb./, illetve bizonyos esetekben a jogi személyek és más, nem természetes személy jogalanyok) alapjogainak védelmét (*szubjektív funkció*, mely az egyéni jogvédelem biztosításában ölt testet).³ Magyarországon az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.⁴

Az alkotmánybíróági objektív alkotmányvédelem fő formája tehát a *normakontroll*, vagyis a jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések (jogelméleti szempontból helyesen: a jogi normák) alkotmányosságának az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy annak rendelkezését megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés

¹ Habil. egyetemi docens, KRE ÁJK Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék (e-mail: toth.zoltan@kre.hu).

² Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja támogatásával készült.

³ Mindezek mellett természetesen – államonként rendkívül változó módon – számos más hatáskört is elláthat egy alkotmányvédő testület, ám ezek nem az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szerv *alkotmányvédelmi* feladataihoz kapcsolódnak, így az itt bemutatott témakör elemzése során ezeknek nincs jelentőségük.

⁴ A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.

alkotmányellenessége felmerül.⁵ Az absztrakt normakontroll végül ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos.

Emellett létezik a – nem normakontrollt jelentő – ún. *valódi alkotmányjogi panasz* intézménye, melynek lényege, hogy a bírósági eljárásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.⁶

II. Az előzetes absztrakt normakontroll

Az előzetes absztrakt normakontrollra még az adott jogi norma (törvény, közjogi szervezetszabályozó eszköz, nemzetközi szerződés, új Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása) kihirdetése előtt kerül sor, amelyet törvények esetében jelenleg az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök indítványozhat. Törvények előzetes normakontrollja esetében mindenekelőtt tehát maga az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az ily módon megküldött törvény alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak 30 napja van; az Országgyűlés pedig csak a törvény egészét küldheti meg, egyes rendelkezéseit nem. Ha a törvény az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenes, az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja (ezt követően az előzetes normakontrollt az Országgyűlés ismét kezdeményezheti, mely esetben az Alkotmánybíróságnak már csak 10 napja van a döntése meghozatalára); ha pedig nem alaptörvény-ellenes, úgy az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. (Ebben az esetben a köztársasági elnök ún. politikai vétóval még élhet, alkotmányossági vétóval már nem).

A jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára azonban a gyakorlatban – és akkor is csak ritkán – a köztársasági elnök indítványára kerül sor: ha az Országgyűlés nem küldte meg az elfogadott, de még alá nem írt törvényt az Alkotmánybíróságnak, és a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, azt (akár az egész törvényt, akár annak csak egyes rendelkezéseit) az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ha a törvény (vagy annak a köztársasági elnök által támadott bármely része) az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenes, az Országgyűlés a törvényt köteles újratárgyalni; ha pedig nem az, úgy a köztársasági elnök azt haladéktalanul alá kell, hogy írja, és el kell, hogy rendelje annak kihirdetését. Az Országgyűlés a gyakorlatban ez idáig még nem kezdeményezett

⁵ Mivel a konkrét normakontroll eseteiben mindig van egy (vagy több) közvetlenül érintett, akinek jogaira és kötelezettségeire a normakontroll eredménye kihatással lehet, ezért az már nem kizárólag a kollektív alapjogvédelem eszköze, hanem az egyénié is. Mivel azonban hatásában fontosabb a kollektív jelleg, ezért a fentiekben a kollektív alapjogvédelem eszközeihez soroltuk, elismerve, hogy ez – az absztrakt normakontrollal ellentétben – nem érvényesül tisztán.

⁶ Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez lásd pl.: KUKORELLI István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452-467. o.; Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 236-273. o. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211-280. o.; TÉGLÁSI András: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 135-141. o. In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván: Összehasonlító alkotmányjog. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135-148. o.; BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 343-374. o. (különösen a 358-369. oldalak közötti rész); CSERVÁK Csaba: Sajátos alkotmánybíráskodási modellek, 60-62. o. In: Jogelméleti Szemle, 2015/3. szám, 59-66. o.

előzetes normakontroll eljárást. A köztársasági elnök 2012. január 1-je és 2020. szeptember 1. között összesen hét normakontroll-eljárást kezdeményezett.

Bár nem normakontroll, de e helyütt feltétlenül megemlítendő a köztársasági elnöki ún. politikai vétó intézménye. Ez annyit jelent, hogy amennyiben a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és előzetes normakontrollt nem kezdeményezett, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Ha az Országgyűlés a törvényt változatlan szöveggel újra elfogadja, a köztársasági elnök azt vagy haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését, vagy közjogi érvénytelenség miatt előzetes normakontrollt kérhet, azaz a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. Ha pedig a politikai vétó alapján az Országgyűlés a törvényt módosítja, a köztársasági elnök vagy 5 napon belül aláírja azt, és elrendeli annak kihirdetését, vagy előzetes normakontrollt kezdeményez; ez utóbbi esetben azonban az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát már kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy – az előző esethez hasonlóan – arra hivatkozással kérheti, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Végül az előzetes normakontroll körében megemlítendő, hogy a nemzetközi szerződések, a közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára külön, speciális szabályok vonatkoznak, melyek részletezésétől eltekintünk.⁷

III. Az utólagos absztrakt normakontroll

Az utólagos absztrakt normakontrollra a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,⁸ ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi

⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (4) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A közjogi szervezetszabályozó eszköz Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát az Abtv. 23. § (5) bekezdése szabályozza, mely szerint az Országgyűlés Hárszabálya elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés a törvények előzetes normakontrolljára (Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára) irányuló eljárás szerint kérheti az Alkotmánybíróságtól az Országgyűlés Hárszabálya mint normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. (Erre az Alkotmánybíróságnak – a törvények előzetes normakontrolljához hasonlóan – ugyancsak 30 napja van.) E normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Végül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása előzetes vizsgálatáról az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés a) pontja rendelkezik: a köztársasági elnök indítványára az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvényt és Alaptörvény-módosítást az Alkotmánybíróság csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

⁸ Az *actio popularis*, vagyis a jogi érdekelttség nélküli indítványozási lehetőség a magyarországi alkotmánybíráskodás kezdetén hasznos funkciót töltött be: segített abban, hogy az államszocializmus káros jogi örökségéhez tartozó jogszabályokat viszonylag gyorsan, néhány év alatt, és viszonylag fájdalommentesen ki lehessen gyomlálni a jogrendszerből. Ebben az akkori alkotmánybíráknak nélkülözhetetlen segítséget jelentettek az állampolgári beadványok, melyek a legkülönbözőbb, problémásnak vélt jogi szabályozásokat terjesztették az AB elé döntésre. Ez a folyamat azonban a '90-es évek közepére lezajlott, így a jogi érdekelttség nélküli indítványozási lehetőség jórészt feleslegessé vált (hiszen a tényleges érdekelték a saját ügyüket a „rég”, konkrét normakontrollt jelentő alkotmányjogi panasz révén könnyedén az AB elé vihették volna); az utólagos absztrakt normakontroll-indítványok ezt követően is töretlen népszerűsége pusztán annak volt köszönhető, hogy az

rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltységük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz,⁹ csak (tipikusan) jelezhetik az ombudsmannak az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak. Jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. és 37. §§], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont, Abtv. 32. § (1) bekezdés és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.¹⁰

bizonyos értelemben jóval egyszerűbb igényérvényesítést jelentett, mint az érdekeltség igazolásához kötött alkotmányjogi panasz. A fő probléma az volt, hogy megjelentek a hobbiindítványozók, akik kifejezetten szórakozásból nyújtották be tömegével – és gyakran korábbi indítványaiknak is ellentmondó alkotmányjogi „érveléssel” – a beadványaikat. Volt olyan, aki 2011 végéig már több mint 450 ügyet vitt az Alkotmánybíróság elé, mindezt (3 kivétellel) 2001-2011 között, az esetek legnagyobb többségében teljesen megalapozatlanul. Olyan is volt, aki közel 300 beadványt jegyzett. Mivel akkor még nem állt fenn a testület lehetősége az indítványok – rövidített indokolással ellátott – visszautasítására, ezért az abszurd ügyekben is érdemi döntést kellett hozni, ugyanolyan levezetéssel, mint egy komoly indítvány ügyében. Ez végletesen leterhelte a testületet, és behozhatatlan ügyhátralékot eredményezett. Koen Lemmens belga alkotmányjogász is írt az alkotmányozás kapcsán erről a problémáról: „... az Alkotmánybíróságot nem lehet túlterhelni, nem kell feltétlenül hagyni, hogy elképesztő kérésekkel és előterjesztésekkel forduljanak a testülethez”. (LEMMENS, Koen: Néhány megjegyzés Magyarország új Alaptörvényéről nemzetközi összehasonlításban, 17. o. In: KUBOVICSNÉ Borbély Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András /szerk./: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 11-18. o.)

⁹ A Velencei Bizottság 2011. március 28-án állásfoglalást tett közzé, amelyben kifejtette alkotmányossági véleményét az *actio popularis*ról. [European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary. [Opinion no. 614/2011, CDL-AD(2011)001] Magyarul lásd: Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdésről. (Böszörményi Jenő fordítása.) In: JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 358-375. o. A továbbiakban az állásfoglalás egyes megállapításait magyarul idézzük, Böszörményi Jenő fordításában. Az eredeti angol nyelvű szöveget lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf).] Az állásfoglalás 58. pontjában – idézve egy korábbi állásfoglalását – a Velencei Bizottság a horvát tapasztalatok alapján kijelenti, hogy „ez a fajta széles körű indítványozási lehetőség a Bíróságot teljes mértékben leterheli”. Majd az 59. pontban, immáron kifejezetten a magyar alkotmányozás kapcsán azt is kimondja, hogy „az Alkotmánybírósághoz az *actio popularis* keretében 1600 beadvány érkezik évente, ami arról tanúskodik, hogy a magyar Alkotmánybíróság túlterhelésének veszélye nagyon is valós.” Az *actio popularis* helyett a Velencei Bizottság szerint „az egyén alapvető jogainak hatékony védelme” sokkal fontosabb (62. pont), ami viszont közvetlen, egyéni érintettséghez kötött indítványozási lehetőséget kell, hogy jelentsen (uo.). „A Velencei Bizottság a teljes körű alkotmányjogi panasz lehetőségét pártolja, nem pusztán azért, mert ez az alkotmányos jogok átfogó védelmét teszi lehetővé, de azért is, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogorvoslat természete szerint szubszidiárius, továbbá azért is, mert kívánatos, hogy az emberi jogi problémákat nemzeti szinten rendezzék.” (63. pont) „Következésképp, a Velencei Bizottság véleménye szerint a jövőbeli magyar Alkotmánynak az *actio popularis* lehetőségét megszüntető rendelkezései nem tekinthetők az európai alkotmányos örökség megsértésének. [...] a Bizottság úgy véli, hogy a jogszabályok egyének által kezdeményezett alkotmányossági felülvizsgálatának szűkítése annak a jól bevált feltételnek a megkövetelésével, hogy >>az Alkotmányban garantált jogok valós és közvetlen érintettsége<< (konkrét jogi érdek) fennálljon, nem kifogásolható, amennyiben egyúttal bevezetik a teljes körű alkotmányjogi panasz intézményét is. Egy ilyen változtatás nem tekinthető az európai standardok megsértésének.” (64. pont) Végül a Velencei Bizottság kifejti azon véleményét is, miszerint az *actio popularis* helyett célszerű lenne fenntartani egy korlátozott, közvetett indítványozási lehetőséget, vagyis egy olyan mechanizmust, amely révén egy közvetítő intézményen (például az ombudsmanon) keresztül az arra érdemes jogi érdekeltség nélküli állampolgári kezdeményezések mégis csak eljuthatnának az Alkotmánybírósághoz.

¹⁰ Ha felállt volna a Közigazgatási Felsőbíróság, úgy – Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 11. cikke alapján – a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke is indítványozhatta volna bármely

2012. január 1. és 2020. szeptember 1. között 64 utólagos absztrakt normakontroll indítvány érkezett az alapvető jogok biztosától, amelyből eddig az időpontig 56-ot bíráltak el, 44-et érdemben, határozattal, 12-t pedig végzéssel.¹¹ 36 indítványt nyújtott be az országgyűlési képviselők egynegyede, amelyből 23-at bíráltak el, ebből húszat érdemben (határozattal), hármat visszautasító végzéssel; két eljárást függesztettek fel, az Európai Unió Bírósága döntésének bevárása érdekében, egyrészt a közéletben ismert névvel az ún. CEU-törvény ügyében [hivatalosan: a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezései ellen előterjesztett utólagos normakontroll indítvány tárgyában],¹² másrészt az ún. civil törvény [hivatalosan: a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény 1. § (2) bekezdése, 2. § (2) és (5) bekezdése, 4. § (2) bekezdése, valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 94. § (1) bekezdés h) pontja és 95. § e) pontja elleni utólagos normakontroll indítvány]¹³ tárgyában; további 11 ügy még szintén nem volt ebben az időben befejezve. A Kormánytól egyetlen utólagos normakontroll-indítvány érkezett; a Kormány ugyan összesen tíz indítványt nyújtott be ezen időszakban, ebből azonban nyolcat az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, az Alaptörvény értelmezése (absztrakt alkotmányértelmezés) érdekében,¹⁴ egy további indítványt pedig az Abtv. 34. §-a alapján az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület (ez esetben: Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének)¹⁵ felosztatásával összefüggő vélemény nyilvánítására irányulóan adott be.¹⁶

A Kúria elnökétől egy normakontroll-indítvány érkezett, mégpedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény azon módosított normái vonatkozásában, melyek újólág általános jelleggel lehetővé tették, hogy a bírókat bármikor, konkrét ok hiányában is, nemzetbiztonsági ellenőrzés alá lehessen vonni. (Ezt a generális, indok nélküli lehetőséget a bírók vonatkozásában az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, és megsemmisítette az ezt lehetővé tevő szövegrészeket.)¹⁷ Végül a legfőbb ügyész két indítványt nyújtott be; egyet – a Kúria elnökéhez hasonlóan – a nemzetbiztonsági törvény

jogszabály formai vagy tartalmi, valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása formai (azok megalkotása alkotmányosságára vonatkozó) vizsgálatát. E módosítás 2018. június 29-én hatályba is lépett, a Közigazgatási Felsőbíróság felállítására, illetve annak működésének megkezdésére azonban végül nem került sor; Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása (2019. december 12.) következtében azonban e rendelkezés hatályát veszítette.

¹¹ A 12 végzésből hét megszüntető, 5 pedig visszautasító végzés volt.

¹² Ügyszám: II/01036/2017.

¹³ Ügyszám: II/01460/2017.).

¹⁴ Abtv. 38. § (1) bekezdés: „Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztos indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”

¹⁵ Az ún. „foktői ügyben” az Alkotmánybíróság elvi véleményként megállapította, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható. Érdekesség, hogy bár ez alapján a Kormány javasolhatta volna az Országgyűlésnek, hogy az állapítsa meg, hogy a foktői képviselő-testület alaptörvény-ellenesen működik, és ez alapján oszlassa fel azt [vö.: Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontja], ezt azonban mégsem tette meg, ehelyett kívárta, hogy 2014 őszén leteljen a képviselő-testület megbízatása, és a helyi választópolgárok új képviselő-testületet és új polgármestert választhassanak – noha addig még több mint egy év volt hátra, tekintve hogy az Alkotmánybíróság e határozatát [18/2013. (VII. 3.) AB határozat] 2013. július 2-án hozta meg.

¹⁶ Abtv. 34. §: „Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.”

¹⁷ Vö.: 12/2017. (VI. 19.) AB határozat.

egyik módosítása ellen (melyben a legfőbb ügyész – az Alkotmánybíróság által végül szintén megalapozottnak talált – alkotmányossági problémája az volt, hogy a nemzetbiztonsági kockázatot hordozó ügyész szolgálati viszonyának megszüntetéséről vagy fenntartásáról a törvény módosítása értelmében úgy kellett volna döntést hoznia, hogy a kockázat mibenlétét, annak konkrét okát nem ismerhette volna meg),¹⁸ egy másikat pedig (melynek elbírálása a vizsgált időszak végén még folyamatban volt), a Kúria 6/2018. Büntető jogegységi határozata ellen. Utóbbi esetében a legfőbb ügyész azt sérelmezi, hogy a támadott jogegységi határozat a Btk. csődbűncselekménye vonatkozásában azt az álláspontot foglalja el, hogy a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XL. törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet hitelezője nem minősül a csődbűncselekmény sértettjének, noha a csődeljárás vagy a felszámolási eljárás alá vont gazdálkodó szervezet meglevő vagyona egyben a hitelezők kielégítési alapja is. Ennek következtében olyan, alaptörvény-ellenes helyzet jön létre, melynek alapján az ilyen hitelezők nem minősülnek magánfélnek, így polgári jogi igényt nem nyújthatnak be a büntető eljárás során, és nem illetik meg őket a pótmagánvádló jogai sem. Mivel mindez ellentétes mind a régi, mind az új büntetőeljárási törvénnyel, ezért sérti ezen hitelezők tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát, így alaptörvény-ellenes. Mindezek alapján a három, a Kúria elnökétől vagy a legfőbb ügyésztől származó utólagos normakontroll-indítvány közül ez az egyetlen, amely nem hivatásrendi érdekek védelme érdekében, hanem rajtuk kívüli más, magánjogi jogalanyok érdekeinek megóvása céljából született.

IV. A konkrét normakontroll

IV.1. A konkrét normakontroll fajtái

Akinek jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is, 2012. január 1. óta is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze a konkrét normakontroll.¹⁹ A konkrét normakontrollnak három fajtája van. Az első a „rég”, normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz²⁰ [Abtv. 26. § (1) bekezdés],²¹ melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály

¹⁸ A legfőbb ügyésznek a törvénymódosítás értelmében sem információja nem volt a kockázat jellegéről és mértékéről (csak a tényt ismerhette volna meg), sem a törvény által felállított szempontrendszerrel nem rendelkezett. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e rendelkezések alaptörvény-ellenesek, és *pro futuro* hatállyal megsemmisítette azokat. [A 19/2018. (XI. 12.) AB határozat a kérdéses rendelkezések hatályvesztésének időpontját 2019. március 31. napján állapította meg.]

¹⁹ Ez alól természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i) tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak, hogy függessze fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

²⁰ A „rég” alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a kezdetekben még elsősorban egyéni jogorvoslatnak tekintette, erről árulkodik az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat [ABH 1991, 272.] indokolása; később azonban az egyéni jogvédelem egyre inkább háttérbe szorult, és a 442/D/2000. AB végzésben [ABH 2003, 1843.] a testület már e jogintézmény kettős jellegét hangsúlyozta, de úgy, hogy az egyéni jogvédelem a normakontroll lehetőségének megengedettségéhez volt kötve, annak feltételei hiányában az egyéni jogvédelem (a konkrét esetben való alkalmazási tilalom kimondása) sem volt lehetséges. Ezért mondható az, hogy a „rég” panasz kettős jellege ellenére leginkább konkrét normakontrollként funkcionált, a tényleges egyéni jogvédelmet pedig csak a „valódi” alkotmányjogi panasz 2012. január 1-jei bevezetése teremtette meg.

²¹ A 2012. január 1. előtti, „rég” alkotmányjogi panaszról, annak AB általi alkalmazási gyakorlatáról és e gyakorlat dilemmáiról lásd pl.: KÖBLÖS Adél: A „rég típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. Alkotmánybírósági Szemle. 2012. 1. sz. 80-88.

vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva.²² A második a közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz [Abtv. 26. § (2) bekezdés], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem (továbbá az Alaptörvényben biztosított egyéb, alapvető jognak nem minősülő alanyi jogok sérelme). A harmadik pedig a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.

A bírói egyedi normakontroll részben előnyösebb, részben hátrányosabb az egyén számára, mint a normakontrollal egybekötött, „régí” alkotmányjogi panasz. Előnyösebb egyrészt azért, mert ez esetben nem kell megvárni a jogerős bírói döntést, amellyel az alkotmányos jogsérelem bekövetkezik, hanem már az előtt, preventív jelleggel kiküszöbölhető az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása a bírósági eljárásban; másrészt azért is, mert a bíróság nemcsak alapjogi jogsérelem gyanúja esetén fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hanem bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozva is [így például az érintett maga nem hivatkozhat a hatalommegosztás elvének vagy a jogállamiságnak a sérelmére (kivétel a jogállamiság részét képező jogbiztonsághoz tartozó visszaható hatály tilalma és a kellő felkészülési idő követelménye, amelyek közül önmagában egyik sem alanyi jog, de az alanyi alapjogokhoz, illetve azok érvényesüléséhez közvetlenül kapcsolódó elv),²³ a bíróság viszont igen]; végül azért is, mert a bíró nemcsak az alaptörvény-ellenesség megállapítását, hanem az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának a kizárását is kezdeményezheti. Hátrányosabb ellenben azért, mert erre az érintettnek nincs alanyi joga, annak indítványozását csak kérheti az eljáró bíróságtól (amely vagy eleget tesz ennek a kérelemnek, és kezdeményezi a normakontrollt, vagy – és többségében ez a helyzet – nem tesz eleget neki).

A valódi alkotmányjogi panaszra és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „régí” panaszra egyaránt igaz, hogy a sérelmezett bírói döntésnek az ügy érdemében kell születnie (nem ilyen pl. az előzetes letartóztatás vagy az ideiglenes kényszergyógykezelés elrendelése), vagy az ügyet le kell zárnia, be kell fejeznie (pl. permegszüntető végzés).²⁴ Úgyszintén

²² Ide tartozik továbbá az Abtv. 26. § (3) bekezdése is, amely szerint „a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti”.

²³ Ehhez összefoglaló jelleggel lásd az 1140/D/2006. AB végzést [ABH 2008, 3578, 3580-3581.].

²⁴ Mind a „valódi” panaszt, mind a másik két, konkrét normakontrollt jelentő panaszfajta az egyedi ügyben érintett nyújthatja be; az érintett lehet természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli jogalany (pl. egy társasház) is. Maga az egyedi ügy mind a „régí”, mind a „valódi” alkotmányjogi panasznál (a kivételes panasznál értelemszerűen nem, hiszen ott nincs bírósági eljárás) lehet (polgári ügyekben) akár peres, akár nemperes eljárás. A panaszt mindkét jogcímen [Abtv. 26. § (1) bekezdés, Abtv. 27. §] a sérelmezett döntés kézbesítésétől vagy – ennek hiányában – a tudomásszerzéstől, avagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, amely eljárási határidő, azaz a feladás, és nem a beérkezés időpontja számít. E határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem az akadályoztatás megszűnésétől számított 15, de a döntés kézbesítésétől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított legfeljebb 180 napos objektív határidőn belül terjeszthető elő. (Az igazolási kérelem előterjesztésével egyidejűleg magát az – elbírálásra alkalmas – indítványt is elő kell terjeszteni; az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben kell, hogy valószínűsítse [Abtv. 30. § (3) bekezdés].) Az első hónapokban az Alkotmánybíróság a hatvannapos határidőt – jogszabályi támpont hiányában – maga értelmezte, mégpedig anyagi jogi jellegűként. Az első konkrét, pusztán a beérkezés 60 napon túli időpontja miatti elkészttség okán visszautasítandó indítványok elbírálásakor és ezáltal a problémával való tényleges szembesüléskor azonban változtatott álláspontján, és gyakorlatában a határidőt eljárási jellegűnek tekintve befogadta a panaszokat, ha azok az egyéb befogadási feltételeknek is megfeleltek. Mindazonáltal e

mindkét panaszfajtát (akár peres, akár nemperes bírósági alapeljárásról van szó) csak a jogerős bírósági határozat (ítélet vagy végzés) után lehet benyújtani, ha a rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, vagy jogorvoslat nincs biztosítva. (Természetesen az esetlegesen igénybe vehető rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése a harmadik panaszfajta, a közvetlen panasz esetében is feltétel.)²⁵ Mindhárom panaszfajtára [vagyis az előbbi kettőn kívül az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen, bírói eljárás nélküli panaszra is] igaz, hogy külön befogadási eljárás és (befogadás esetén) külön érdemi vizsgálati szakasz van, bár lehetőség van a befogadhatóságról magában az érdemi határozatban is dönten, amivel az Alkotmánybíróság néha él is.²⁶

IV.2. A bírói kezdeményezés

A bírói konkrét normakontroll („bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt”) az absztraktnál jóval gyakrabban alkalmazott jogvédelmi eszköz, illetve sűrűbben gyakorolt alkotmánybírósági hatáskör. Mivel évről évre egyre több indítvány érkezik, e tekintetben az Alkotmánybíróság nagyobb ügylátalékot halmozott fel, mint az absztrakt normakontrollos esetekben: az 516 (akár 2012. január 1. után, akár azelőtt) beérkezett ügyből mindössze 280 fejeződött be.²⁷ E 280 döntésből 2020. szeptember 1-jéig 208 érdemi döntéssel (határozattal) lett elbíráva, 72 pedig végzéssel zárult. Az egyesítések miatt ez végül összesen 225 formális döntést, ezen belül 164 határozatot és 61 végzést jelentett. Bár bírói kezdeményezésnél kisebb a hibalehetőség az alkotmánybírósági elbíráláshoz szükséges jogi (formai és tartalmi) feltételek kihagyására, ez – amint látható – néha (sőt, jogi szakvizsgálóval rendelkező bírókhoz képest eléggé gyakran: az ügyek mintegy negyedében) mégis megtörténik, azaz előfordul, hogy a bíró nem jelöli meg, hogy pontosan mely rendelkezésbe ütközik a támadott norma, milyen módon sérti a norma az Alaptörvény megjelölt rendelkezését stb. Ez esetben – bár egyedi bírói normakontroll esetében nincs külön befogadási eljárás – az Alkotmánybíróság egyszerűen visszautasítja mint érdemi elbírálásra alkalmatlant a bírói indítványt.

A bírói kezdeményezések ügyében született határozatok közül 28 eredményezte alaptörvény-ellenesség megállapítását és megsemmisítését; ezek közül 26 jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést (ezek között volt törvény, kormányrendelet, miniszeri rendelet és önkormányzati rendelet is) semmisített meg, míg 2 jogegységi határozatot: a 2/2016. (II. 8.)

gyakorlat sokáig nem öltött írott normatív formát: arról sem pró, sem kontra a korábbi ügyrend [1/2012. (I. 3.) Tü. határozat] nem rendelkezett. Csak a 2013. március 1-jé óta hatályos jelenlegi Ügyrend írja elő kifejezetten, hogy „a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján hivatali időben benyújtották vagy ajánlott küldeményként postára adták” [Ügyrend 28. § (1) bekezdés].

²⁵ Tehát ha az elsőfokú vagy büntetőügyben a másodfokú határozat ellen lehet fellebbezni, azt meg kell tenni. A felülvizsgálati eljárás megindítása ugyanakkor nem feltétel, de ha a jogerős határozat ellen nem éltek alkotmányjogi panasszal, a felülvizsgálat során hozott határozattal szemben is lehetőség van azt benyújtani. Ha a felülvizsgálat során olyan ítéletet hozott a Kúria, amellyel a jogerős határozattól eltérő érdemi döntést hozott (azaz a jogerős határozatot egészen vagy részben hatályon kívül helyezte és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hozott; a jogerős határozatot megváltoztatta és a törvénynek megfelelő új határozatot hozott; a jogerős határozatot hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette), akkor a jogerős ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt követően a kúriai felülvizsgálati döntés ellen önmagában is lehetőség van alkotmányjogi panasszal élni.

²⁶ A befogadásról az Alkotmánybíróság Ügyrendje szerint az eljárás megindulásáról szóló főtítkári tájékoztatótól számított 120 napon belül kell dönten; az első érdemi tervezetet pedig a befogadástól számított 180 nap alatt kell elkészíteni. Az érdemi döntés meghozatalára ugyanakkor sem ügyrendi, sem jogszabályi határidő nincs: azt az Abtv. 30. § (5) bekezdése szerint „ésszerű határidőn belül” kell meghozni.

²⁷ 2012. január 1. után beérkezett ügy 371 volt.

AB határozat a 3/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozatot, míg az 1/2020. (I. 2.) AB határozat a 2/2019. Büntető jogegységi határozatot. (Érdekesség, hogy az alkotmánybírói statisztikai rendszerben e körben van némi inkonzisztencia, míg ugyanis az előbbi a rendszer a „jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés teljes vagy részleges megsemmisítése” körében helyezi el, addig az utóbbit a „bírói döntés vagy hatósági döntés megsemmisítése” körében – noha mindkettő jogegységi határozat, és mindkettő esetében annak megsemmisítése mellett az Alkotmánybíróság egyképpen elrendelte az adott jogegységi határozat alkalmazásával meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát.)

Az alkotmánybírói határozathozatal idejében már hatályát veszített jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására további 20 esetben került sor, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására 1 esetben, alkotmányos jogalkotói mulasztás megállapítására 40 esetben, alkalmazási tilalom megállapítására 57 esetben, alkotmányos követelmény kimondására pedig 53 esetben. Ezek nagy részben egymást átfedő kategóriák, mert az „eredményes” bírói normakontroll-indítványok sok esetben több jogkövetkezményt is eredményeznek; olyan ügy, amely elutasítást tartalmazott 121 volt, de ezek egy részében is (megsemmisítés helyett) más, érdemi jogkövetkezményt (alaptörvény-ellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül, alkotmányos követelmény megállapítása, mulasztás kimondása, alkalmazási tilalom megállapítása) is alkalmazott az Alkotmánybíróság, melyet önmagában az elutasítást számba vevő statisztikából nem láthatunk. Alaptörvény-ellenességet (megsemmisítés nélkül, már hatályát veszített rendelkezés vonatkozásában) egy esetben mondott ki a testület, elutasító rendelkezés mellett más jogszabályhelyek vonatkozásában megsemmisítésre hat ügyben került sor, alkotmányos követelményt tízszer, mulasztást hétszer állapított meg az Alkotmánybíróság, míg további egy esetben alkotmányos követelmény és alkalmazási tilalom együttes megállapítására, illetve két esetben megsemmisítésre és alkotmányos követelmény kimondására került sor.

Ez összesen 27 olyan ügy, melyet az elutasításokat tartalmazó statisztikai adatokból le kell vonni; így mindössze 94 „tisztá” elutasítás történt a bírói kezdeményezések alapján (és ebből következően 70 indítvány volt részben vagy egészben eredményes). Mindez azt jelenti, hogy a formális érdemi döntéssel (határozattal) zárult ügyek 42,7%-a volt (egészben vagy részben) „eredményes” (az indítványozó bíró pozíciójából nézve), míg 57,3% nem volt az. Ha pedig az összes befejezett üggyel nézzük ugyane „sikerességi arányt”, ide számítva a végzéssel véget ért eljárásokat is, akkor azt látjuk, hogy a befejezett 225 ügy 31,1%-a volt (a kezdeményező és az alaptörvény-ellenességet kifejezetten állító bíró szemszögéből nézve) részben vagy egészben „sikeres”, míg 68,9%-a nem volt az.

IV.3. A normakontrollt jelentő („rég”, illetve „közvetlen”) alkotmányjogi panaszok

A „rég”, normakontrollal egybekötött, az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján indult alkotmányjogi panaszeljárások, valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlen (bírói eljárás hiányában igénybe vehető) panaszügyek száma még a bírói kezdeményezéseknél is jóval nagyobb, ami érthető, hiszen itt az érdekelt eljárási szereplők konkrét, egyéni érdekéről, nem egy elvont, absztrakt jogsérelem bekövetkezésének a bíró által észlelt lehetőségéről van szó. Ha egy egyedi ügyben alkalmazott (akár bírói döntés útján, akár anélkül érvényre jutó) jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés sérti az adott személy érdekeit, akkor természetes, hogy ezt megpróbálja jogilag operacionalizálni, és sérelmét alkotmányos sérelemként elfogadtatni az Alkotmánybírósággal. Ez az esetek nagy többségében nem sikerül, az érdekek érvényesítése azonban így is az alkotmánybírói panaszeljárás igénybe vételére ösztönzi a (volt) feleket, eljárási résztvevőket.

Ennek megfelelően 2020. szeptember 1-jéig összesen 3 210 normakontrollos panaszbeadvány érkezett az Alkotmánybíróságra. Ezek több mint háromnegyede (egészen pontosan 76,7%-a, azaz 2 463 ügy) az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz volt, és csak kevesebb mint negyede (23,3%-a, 747 ügy) volt régi típusú, a bírói eljárásban alkalmazott norma alaptörvény-ellenességét állító indítvány, vagyis az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz. Látható tehát, hogy utóbbiak önmagukban nem sokkal haladják meg a bírói kezdeményezések szintjét, és a normakontrollos panaszok többségét a nem bírói eljárásokban alkalmazott vagy hatályosuló jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések elleni, ún. közvetlen panaszok teszik ki. Bár az Abtv. normaszövegében e panaszeljárások *kivételes* kezdeményezéséről van szó,²⁸ és emiatt az alkotmányjogi szakirodalom 2012-ben és az azt követő egy-két évben szintén még „kivételes” panasznak nevezte ezt a panaszfajtát, ám az a gyakorlatban egyáltalán nem bizonyult „kivételesnek”, hanem az Alkotmánybíróság leggyakrabban kezdeményezett eljárásává, illetve gyakorolt hatáskörévé vált.

Szót kell még ejtenünk az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszok belső megoszlásáról is; e panaszoknak ugyanis – még a jogászok egy része által sem ismert módon – három belső fajtája is van. Egyrészt ide tartoznak a „rendes”, az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján (és csak az alapján) beadott indítványok; másrészt e körben veendő számba az Abtv. 26. § (1) bekezdése mellett a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 233. §-a alapján²⁹ benyújtott panaszok, vagyis az ún. választási panaszok; végül külön kell tárgyalni a valójában kevés érdemi jelentőséggel, gyakorlati szereppel bíró, az Abtv. hivatkozott rendelkezésén túl a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) 79. § (3) bekezdése szerinti panaszokat,³⁰ az ún. népszavazási panaszokat is. Utóbbi kettőt akkor is célszerű különvenni (és az alkotmánybírósági statisztika is különveszi), ha az eljárás a két esetkörben hasonló: mindkét esetben a választási bizottság határozata elleni bírósági felülvizsgálati indítványt elbíráló bírósági döntés a panasz tárgya³¹ (legfeljebb a választási panaszok benyújtására, az Alkotmánybíróság befogadásáról szóló döntésének meghozatalára, valamint befogadás esetén az érdemi határozat meghozatalára a Ve. alapján

²⁸ Abtv. 26. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

²⁹ Ve. 233. § (1) bekezdés: „Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.”

³⁰ Nsztv. 79. § (3) bekezdés: „(3) A Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap.”

³¹ A választási jogorvoslatoknak négy fajtája van. Az első a *kifogás*: a Ve. 208. §-a értelmében kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással lehet benyújtani, a benyújtásra pedig bármely, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet jogosult. Ugyanezen jogalanyok, ugyanezen okokra való hivatkozással nyújthatnak be a választási bizottság elsőfokú határozata ellen *fellebbezést*, melyet a felettes választási bizottság bírál el {ha van ilyen – a Nemzeti Választási Bizottság elsőfokú határozata ellen fellebbezést értelemszerűen nem lehet benyújtani [vö.: Ve. 221. § (2) bekezdés]};³¹ az utóbbi által hozott határozat (valamint a Nemzeti Választási Bizottság elsőfokú határozata) pedig – hasonló okok miatt – *bíróági felülvizsgálati* kérelemmel támadható, erre azonban a Ve. 222. § (1) bekezdése értelmében már csak az ügyben érintett jogalany (természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet) jogosult. Rendkívüli jogorvoslatként végül a bírósági döntéssel érintett jogalany az Abtv. 27. §-a és a Ve. 233. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha véleménye szerint a bírói döntés alaptörvény-ellenes. [Ezen négy (két rendes és két rendkívüli) jogorvoslatról kimerítően lásd: CSERNY Ákos (szerk.): Választójogi kommentárok. Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 318-342. o.]

beadott választási panaszok esetén három munkanap a rendelkezésre álló jogvesztő határidő,³² míg az Nsztv. szerinti népszavazási panaszok esetén öt munkanap).³³ A „sima” Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszok száma a vizsgált időszakban 695 volt, amely így az összes, bírói döntések elleni normakontrollós panaszügy (a 747 eset) 93%-át tette ki. Választási panasz [Abtv. 26. § (1) bekezdés, Ve. 233. §] 50 érkezett (6,7%), míg népszavazási panasz mindössze kettő [0,3%].

A 695 „rendes”, Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszból az Alkotmánybíróság 2012. január 1. és 2020. szeptember 1. között 459 ügyben (tehát mintegy a beérkezett indítványok kétharmadában) döntött, és az eljárást lezárta; e döntések közül 88 (tehát a befejezett ügyek nagyjából ötöde) ért véget határozattal, a többi végzéssel. Tíz ügyben állapítottak meg alaptörvény-ellenességet (ezek közül hatban a támadott rendelkezések /egy részének/ a megsemmisítésére is sor került, négyben pedig már hatályát veszített jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása történt meg, értelemszerűen megsemmisítés nélkül).³⁴ A 10 alaptörvény-ellenességet megállapító döntés közül a hat megsemmisítő,³⁵ a négy megállapító döntés közül a három olyan, amelyben alkalmazási tilalomról is döntött a testület,³⁶ valamint másik három, amelyben elutasítás mellett döntött a testület az alkalmazási tilalomról,³⁷ továbbá – részben – öt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása³⁸ tekinthető olyan határozatnak, mely a panaszos szempontjából „sikeres” volt; ez összesen 17 ügy.

A Ve. 233. §-a szerinti választási panaszos normakontroll-ügyek közül a vizsgált időszakban – a szoros határidőkre tekintettel – mindegyik ügy véget ért; ezek jó része (egészen pontosan 47) azonban végzéssel, tipikusan visszautasítással fejeződött be; az 50 indítvány közül mindössze három esetben született érdemi döntés, azaz határozat,³⁹ ezek azonban elutasító határozatok voltak (igaz, az egyik esetében, az ún. óriásplakát-ügyben⁴⁰ alkotmányos követelmény megállapítására került sor, vagyis ez az ügy az indítványozó szempontjából szintén – részben – „sikeresnek” tekinthető. Végül az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Nsztv. 79. § (3) bekezdése szerinti népszavazásos panaszok egyike sem volt sikeres: az egyiket⁴¹ az Alkotmánybírósággal végzéssel visszautasította, a másikat⁴² elutasította. Mindezek alapján a 2020. szeptemberéig az összes, bírói eljárásban alkalmazott jogszabályi rendelkezés ellen benyújtott és befejezett 511 panasz eljárás közül 92 végződött határozattal (ez az összes ügy 18%-a), részben vagy egészben sikeresnek (a panaszos szempontjából) pedig mindössze 18 (a lezárt panaszügyek 3,5%-a) tekinthető (miközben a támadott jogszabályi rendelkezések konkrét megsemmisítésére, ha úgy tetszik, a panasz „teljes sikerére” mindössze hat ügyben, vagyis a befejezett eljárások 1,2 %-ában került sor).

³² Vö.: Ve. 233. § (1)-(2) bekezdés.

³³ Vö.: Nsztv. 79. § (3) bekezdés.

³⁴ A 36/2013. (XII. 5.) AB határozatban az alaptörvény-ellenesség mellett nemzetközi szerződésbe ütközést is megállapított az Alkotmánybíróság a már a döntés meghozatalakor nem hatályos támadott normák egy része vonatkozásában. Ennek indítványozására ugyan a panaszosnak nem volt jogosultsága, de az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését bármely eljárása során hivatalból vizsgálhatja, és erre a testület ez ügyben sort is kerített.

³⁵ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat, 24/2017. (X. 10.) AB határozat, 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

³⁶ 32/2017. (XII. 6.) AB határozat, 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, 3195/2020. (VI. 11.) AB határozat,

³⁷ 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat, 24/2017. (X. 10.) AB határozat.

³⁸ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, 24/2017. (X. 10.) AB határozat, 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, 18/2020. (VII. 21.) AB határozat.

³⁹ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, 3171/2018. (V. 22.) AB határozat, 30/2019. (XI. 4.) AB határozat.

⁴⁰ 30/2019. (XI. 4.) AB határozat.

⁴¹ 3262/2017. (X. 16.) AB végzés.

⁴² 3211/2016. (X. 26.) AB határozat.

Ami a közvetlen panaszokat illeti, a 2 463 érkezett ügyből majdnem mind, egészen pontosan 2 434 be lett fejezve (98,8%), és csak 29 ügy van folyamatban (1,2%). E befejezési arány annak köszönhető, hogy rengeteg egymáshoz hasonló beadvány érkezett, hasonló jellegű érveléssel és azonos vagy közel azonos jogszabályhelyeket (vagy éppen jogegységi határozatot) támadva, melyeket egyesíteni lehetett, vagy egyesítés nélkül is „sablon döntést” lehetett bennük hozni, lévén a felvetett és megoldandó jogkérdés azonos volt (ilyenek voltak pl. az ún. devizahiteles ügyek). Mivel számos ügy egyesítve lett, így a végzések száma csak 241, a határozatoké pedig 80 (ez összesen 321 formalizált döntést jelent), azonban olyan ügy is volt, melyhez több száz másik ügyet is egyesítettek, így ezen indítványok mindegyike tárgyában ugyanazon egy döntés született.⁴³ Jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére összesen kilenc ügyben⁴⁴ került sor; ezek többségében nagy, a közéleti vitákat is alapjaiban meghatározó ügyek voltak, mint például a bírák nyugdíjkorhatárának kellő átmeneti idő nélkül történő leszállítását alkotmányellenessé nyilvánító döntés,⁴⁵ a Questor-ügyben született határozat,⁴⁶ az ún. második eutanáziahatározat,⁴⁷ avagy a nemzeti otthonteremtési közösségekről szóló döntés.⁴⁸ Megsemmisítés nélkül két határozatban nyilvánított az Alkotmánybíróság már hatályát veszített jogszabályi rendelkezést alaptörvényellenessé,⁴⁹ és még háromban állapított meg alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztást.⁵⁰ Végül három olyan határozat is született, amelyben elutasítás mellett állapított meg a testület alkotmányos követelményt.⁵¹ Vagyis a 321, közvetlen panaszügyben meghozott formalizált döntés közül mindösszesen 17, a panaszos szemszögéből részben vagy egészben „sikeres” eljárás volt (5,3%), az eredeti célt [a támadott rendelkezések (legalább egy részének) megsemmisítését] pedig mindössze 9 jogszabályhely (vagy egymással összefüggő jogszabályhelyek) vonatkozásában sikerült elérni (2,8%).

V. A valódi alkotmányjogi panasz

A fentiekben bemutatott alkotmánybíróági hatáskörök mindegyike normakontrollt jelent, vagyis (alapvetően) az alkotmányos rend objektív védelméhez járul hozzá. Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta nemcsak kollektív, hanem egyéni alapjogvédelem is létezik. Ennek eszköze az ún. valódi alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §),⁵² melyet a bírósági eljárásban érdekelt nyújthat be, ha nem az alkalmazott jogszabályt tartja alkotmányellenesnek, hanem a bírósági döntést magát.

⁴³ A 33/2015. (XII. 3.) AB határozat például egymaga 744 hasonló – devizahiteles – indítványt bírált el.

⁴⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, 33/2019. (XI. 27.) AB határozat.

⁴⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

⁴⁶ 32/2015. (XI. 19.) AB határozat.

⁴⁷ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat.

⁴⁸ 33/2019. (XI. 27.) AB határozat.

⁴⁹ 10/2015. (V. 4.) AB határozat, 4/2018. (IV. 27.) AB határozat.

⁵⁰ 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, 10/2019. (III. 22.) AB határozat.

⁵¹ Az öt, alkotmányos követelményt megállapító határozat közül kettő tartalmazott megsemmisítést [ezeket fentebb már számba vettük: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 20/2014. (VII. 3.) AB határozat]; három pedig elutasította az eredeti indítvány(oka)t: 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 3/2019. (III. 7.) AB határozat, 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

⁵² Ismét hangsúlyozzuk: valójában a konkrét normakontroll és a valódi alkotmányjogi panasz közötti, az alapjogvédelem elsődlegesen egyéni vagy kollektív jellegére alapozott megközelítés mindig csak viszonylagos lehet; a konkrét normakontroll fajtái, ezek közül is különösen az érintett által kezdeményezhető „rég” és „közvetlen” panasz értelemszerűen az érintett személy (szervezet) jogait is védi.

A „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközéül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről.⁵³ A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megteremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt.⁵⁴

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése – bizonyos eltérésekkel – végül alapvetően német mintára⁵⁵ történt meg. Németországban egyébként az alkotmányjogi panasznek két alapvető fajtája van: egyrészt maga a bírói (kivételesen, ha vele szemben a bírói út törvénynél fogva kizárt, közigazgatási) döntés (a döntés alapjául szolgáló, önmagában egyébként alkotmányos norma alkotmányellenes értelmezése vagy a döntés alapjául szolgáló, alkotmányellenes jogalkalmazást eredményező eljárási hibák) esetén igénybe vehető *Urteilsverfassungsbeschwerde*, másrészt a bírói (kivételesen közigazgatási) döntés alapjául szolgáló, önmagában alkotmányellenes anyagi jogi vagy eljárási jogi normák ellen felhívható *Rechtssatzverfassungsbeschwerde*. A magyar szabályozás lényegében ezt a mintát követte (csak – mint láttuk – a normakontrollos panaszokat bontotta további két részre, közvetlenül alkalmazott vagy hatályosuló, illetve bírói eljárásban alkalmazott rendelkezések elleni panaszokra). Összességében a valódi panasz bevezetésével a magyar Alkotmánybíróság is

⁵³ Lásd ehhez pl.: SÓLYOM László előszava, 19. o. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 13-20. o.

⁵⁴ Lásd ehhez PACZOLAY Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.

⁵⁵ A német gyakorlat kialakulásához, jellegzetességeihez és problémáihoz magyarul lásd pl.: CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 100-109. o.; ZAKARIÁS Kinga: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Jogtudományi Közlöny, 2010/2. szám, 98-104. o.; TÉGLÁSI András: Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában, 225-228. o. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011, 172-231. o. Átfogóbb, részletes bemutatására pedig lásd: HARTMANN, Bernd J.: Verfassungsbeschwerden, Rechtsweg, Landesverfassung. In: PIEROTH, Bodo – SILBERKUHLE, Peter (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Wolters Kluwer, 2008, 59-166. o.; ZUCK, Rüdiger: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. Verlag C.H. Beck, München, 2006. Az eredeti, német „alkotmányjogi panasz” („*Verfassungsbeschwerde*”) egyébként az alkotmányos alapjogokkal szembenálló bírói és közigazgatási hatósági döntésekkel szemben nyújt rendkívüli, egyéni (alap)jogvédelmet jelentő jogorvoslati lehetőséget, mégpedig fő szabály szerint a jogerős, kivételes esetben már a nem jogerős döntésekkel szemben is (vö.: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz /BVerfGG/* 90. §). (Ettől meg kell különböztetni az osztrák *Beschwerde* jogintézményét (vö.: FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíróságok, 71-72. o. In: PACZOLAY Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 52-113. o.), mely kizárólag a közigazgatási úton rendes jogorvoslattal már nem támadható közigazgatási határozatokkal szemben vehető igénybe /tehát bírói döntésekkel szemben nem/ – Ausztriában a bírói döntések /feltéve, hogy jogerősek/ egyéni kezdeményezésre csak normakontroll /kvázi „nem valódi” alkotmányjogi panasz/ keretében, illetve /jogerőtől függetlenül/ bíró által az előtte fekvő ügy vonatkozásában kezdeményezhető konkrét normakontroll keretében támadhatók, ott tehát német típusú „valódi” alkotmányjogi panasz nem létezik /vö.: SÚLYOK Tamás: Az osztrák *Verfassungsgerichtshof* és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei, 115-116. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 110-116. o./).

közelebb került az eseti igazságszolgáltatáshoz,⁵⁶ de nem lett (és elvileg nem lehet) ténybíróság.⁵⁷

A beérkezett „normál” valódi alkotmányjogi panaszok száma 2012 januárja és 2020 szeptembere között 2 288, ebből 1989 már befejeződött, 299 pedig 2020 szeptemberében folyamatban volt. Az ügyek 86,9%-a tehát ekkorra már véget ért, és csak 13,1%-a tartott, vagyis az Alkotmánybíróóság ügyhátraléka a „rendes” valódi panaszok esetében jóval kisebb volt a vizsgált időszak végén, mint az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti normakontrollos panaszok (mintegy az ügyek egyharmada)⁵⁸ vagy a bírói kezdeményezések (45%) ügyeiben, de jelentősen nagyobb, mint a közvetlen panaszok (1,2%) esetében.⁵⁹ Az egyesítések miatt a formális döntések száma ennél kevesebb, szám szerint 1937: 1656 végzés és 281 határozat. Az Abtv. 27. §-a és a Ve. 233. §-a szerinti további 111, ún. választási panaszügy mindegyike (a normakontrollos választási panaszoknál is említett okból, nevezetesen az ilyen panasz eljárások szoros, három munkanapos határidői miatt) befejeződött; ezekben az ügyekben egyesítésekre nem került sor, így mind a 111 indítvány tárgyában formális döntés, ezen belül 27 határozat és 84 végzés született. Végül az Nsztv. szerinti népszavazásos panaszokból 5 volt, ezek mindegyike szintén lezárult, mégpedig kettő (megsemmisítő) határozattal, három pedig végzéssel. [E három kategóriát összeadva így összesen 2 404 valódi panaszügy érkezett, amiből 2 105 lezárult (87,6%), és mindösszesen 2 053 formális döntés, ezen belül 1743 végzés (84,9%) és 310 határozat (15,1%) született.]

A határozattal befejezett ügyek esetében az „általános” panaszügyekben a 281 határozat közül a támadott bírósági döntés megsemmisítésére irányuló indítványnak 90 esetben adott helyt az Alkotmánybíróóság, míg a többiben elutasította az indítványt. A Ve. 233. §-a szerinti választási panaszok esetében továbbá a határozattal befejezett 27 indítványból ugyanerre az eredményre 11 esetben került sor. Ez a határozattal befejezett ügyekhez képest 32%-ot, illetve 40,7%-ot jelent (a 101 összes helytadó döntés a 308 összes határozatnak pedig a 32,8%-a). [Az Nsztv. szerinti 5 népszavazási panasz közül három lett végzéssel visszautasítva, két indítvány alapján pedig a támadott döntés (a Kúria egy-egy végzése) meg lett semmisítve.] Az összes formális döntéshez képest az általános panaszügyek

⁵⁶ Vö. pl.: CSINK Lóránt: Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben, 71. o. In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m., 67-72. o.; ezen eltolódás kritikáját pedig lásd pl.: POKOL Béla: Alkotmánytervezet – elismerés és kritika, 57. o. In: Kubovicsné et al.: i. m. 53-57. o.). Ugyanakkor túlzás lenne azt állítani, hogy ezzel az Alkotmánybíróóság „de facto bírósággá” válna (ezen állítást lásd pl.: BOBEK, Michal: Quantity or Quality: Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe, 18. o. In: European University Institute, EUI Working Papers, Law, 2007/36.), vagy hogy az AB „igazságszolgáltatási tevékenységet” látna el (vö. pl.: VARGA Zs. András: Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás, 129. o. In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m. 125-132. o.).

⁵⁷ Az Alkotmánybíróóság tehát a valódi panasz hatásköre ellenére sem ténybíróság: csak rendkívül kivételes esetben vesz fel – az alkotmányossági kérdés eldöntése érdekében szükséges – „bizonyítást”, egyébként kizárólag jogkérdésekben, azon belül is alkotmányossági kérdésekben dönt, amihez még a valódi alkotmányjogi panasz esetében is elegendő azon tényállás, amelyet a rendes bíróságok megállapítottak, és amely a kézhez kapott bírói döntésekből és (esetleg) az egyéb iratanyagból kiolvasható. A fentiek miatt tehát az AB nem tekinthető „szuper legfelsőbb bíróságnak” vagy „szuper felülvizsgálati bíróságnak”. (A legfelsőbb rendes bíróságok és az alkotmánybíróóságok viszonyának főbb európai modelljeit és a köztük lévő feszültségek okait lásd: GARLICKI, Lech: Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1, 2007, 44-68. o. /különösen az 50-63. oldalak közötti részt/; HOLLÄNDER, Pavel: The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Vol. 86 Heft 4, 2000, 537-552. o.; TURANO, Leslie: Spain: *Quis Custodiet Ipsos Custodes?*: The struggle for jurisdiction between the *Tribunal Constitucional* and the *Tribunal Supremo*, 160. o. In: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, Issue 1, 2006, 151-162. o. A lengyel példához lásd továbbá: TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia: Alkotmánybíráskodás a visegrádi négyek országában, 95-97. o. In: *Pro publico bono – Magyar közigazgatás*, 2015/1. szám, 90-104. o.)

⁵⁸ Az Abtv. 26. § 81) bekezdése szerinti, „régí” típusú panaszok száma, mint láttuk, összesen 747 volt (a választási és népszavazásos ügyeket is ide számolva), melyek közül 511 volt befejezve (68,4%), vagyis az ügyhátralék 31,6% volt.

⁵⁹ Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panaszoknál a 2 463 ügy közül 2 434 ért véget, és csak 29 tart.

„sikeressége” 4,6%-ot, a választási panaszeljárásoké 9,9%-ot (a népszavazási panaszoké, bár az alacsony elemszámból semmilyen érdemi következtetést nem lehet levonni, 40%-ot), az összes, Abtv. 27. §-a szerint ipanaszügy sikeressége együtt pedig 5%-ot jelent. A mindösszesen 103, bírói és/vagy hatósági döntést megsemmisítő határozat az összes formális döntéshez képest tehát a valódi panaszügyek egyhuszadát teszi ki, ami nemzetközi mércével mérve átlagos, illetve valamivel afeletti (az átlagosnál „indítványozóbarátabb”) ítélkezési gyakorlatot jelent.⁶⁰

VI. Konklúzió

2012 előtt, az Alkotmány hatálya alatt a jellegadó hatáskör a döntően actio popularison alapuló absztrakt utólagos normakontroll volt (nagyjából az összes ügy felét ez az egyetlen hatáskör tette ki).

Ha összehasonlítjuk a 2012 előtti és utáni adatokat, egyértelművé válik a változás jellege. Az Alkotmány hatálya alatti utolsó olyan évben, amely reprezentálja az átlagos éves ügyforgalmat, és ezért irányadónak tekinthető, azaz 2009-ben⁶¹ 1452 új ügy érkezett. Ebből az „egyéb módon” megszűnt ügyek száma 695, az előadó bíróra kiszignált ügyek száma 757 volt. E 757 ügyből 368 volt utólagos absztrakt normakontroll (9 az ombudsmanok valamelyikétől, 359 pedig actio popularis keretében érkezett indítvány), 98 bírói konkrét normakontroll, és 51 alkotmányjogi panasz (természetesen normakontrollal, mivel akkor még csak ilyen volt). Az utólagos absztrakt normakontroll-indítványoknak az összes kiszignált ügghöz viszonyított aránya 49,8% (ebből az actio popularis alapján érkezett ügyeknek az összes kiszignált ügghöz viszonyított aránya 48,6%) volt. A bírói konkrét normakontroll 12,9%-ot, a (normakontrollal) alkotmányjogi panasz pedig 6,7%-ot tett ki.⁶²

2012-t követően a jellegadó hatáskör az alkotmányjogi panasz lett, az absztrakt normakontroll pedig ritkán gyakorolt hatáskorré vált. 2012 januárja és 2020 szeptembere között 6 147 ügy indult; ezek közül utólagos absztrakt normakontroll 101, nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata 4, előzetes normakontroll 7 volt, vagyis az absztrakt normakontroll-ügyek száma mindösszesen 112. Ez az összes eljárás mindössze 1,8%-át teszi ki. Az Abtv. 27. §-a szerinti („valódi”) alkotmányjogi panaszt 2 404 esetben nyújtottak be (ideértve mind az általános, mind a Ve., mind az Nsztv. szerinti panaszokat), ami az összes ügy 39,1%-át adja. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „rég”i, normakontrollal egybekötött, a

⁶⁰ A német Bundesverfassungsgericht a 2005-2009 közötti öt év statisztikai adatai szerint például a befejezett 29 221 panaszindítvány (kerekítve) 95,1 %-át, pontosan 27 803-at nem fogadta be; a panaszok 2,5 %-át (737-et) az indítványozók visszavontak vagy a panasz eljárás egyéb módon (megszüntető végzéssel, áthelyezéssel stb.) ért véget; az elbírált indítványok 0,1 %-át (42-t) utasította el a testület, míg az elbírált indítványok 2,2 %-ának (639-nek) adott helyt. (Az adatok forrása: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2009/A-IV-1.html>.) Spanyolországban még ennél is szigorúbb elbírálás alá esnek az ún. amparók: 2019-ben például 7 554 ilyen ügy érkezett, 117 érdemi döntés született, melyek közül 18 indítványt fogadott csak el a Tribunal Constitucional (vö.: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/memorias/Estadisticas/ESTADISTICAS-2019.pdf>), ami 1,5%-os érdemi döntési és mindössze 0,2%-os (!) „sikerességi” arányt jelent. Ahogyan Tilk Péter is általános jelleggel megfogalmazta: „a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételenek eredményessége nagyon csekélynek tekinthető” (TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások, 84. o. In: Alkotmánybírói Szemle, 2011/2. szám, 82-90. o.).

⁶¹ 2010-ben és 2011-ben rengeteg olyan ügy érkezett, amely egy specifikus problémával, a parkolási bírságok kiszabásával volt kapcsolatos, ezért ezen évek adataiból releváns általános következtetések már nem vonhatók le.

⁶² A többi indítvány az AB egyéb hatásköreiben folytatandó eljárását kezdeményezte (idetartozott különösen az OVB-határozatok elleni kifogás elbírálása, az előzetes normakontroll, a hatásköri összeütközés feloldása, az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény adása, az absztrakt alkotmányértelmezés stb.).

bíróági eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló *alkotmányjogi panasz* (szintén ideérte mind az általános, mind a Ve., mind az Nsztv. szerinti panaszokat) 747 volt, ami az összes ügynek a 12,2%-a. A szintén normakontrollt jelentő, de bíróági eljárás hiányában kezdeményezhető, a közvetlenül alkalmazott vagy közvetlenül hatályosuló normák alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében benyújtott [Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti] panaszok száma 2 462 volt a vizsgált időszakban; ez az összes eljárás 40,1%-a. Ha összeadjuk valamennyi panaszügyet, akkor azt látjuk, hogy ezek száma mindösszesen 5 342, vagyis az alkotmányjogi panaszok az összes ügy 91,4%-át teszik ki.

A bírói kezdeményezések száma pedig ezen időszakban 371, ami az összes indítvány 6%-ának felel meg. Ha együtt nézzük a bírói kezdeményezéseket, valamint az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdései szerinti normakontrollos panaszokat, akkor azt látjuk, hogy a konkrét normakontroll-indítványok (összesen 3 581) az összes indítvány 58,3%-át adják. A panaszügyek és a bírói kezdeményezések pedig együtt majdnem lefedik az Alkotmánybíróság eljárásainak egészét, ezek jelentik ugyanis az összes eljárás 97,4%-át. Mindezek mellett az összes többi hatáskör ritka; a már említett, még látható jelleggel gyakorolt absztrakt normakontroll (1,8%) mellett ide tartozik az Alaptörvény absztrakt értelmezése (9 indítvány, ebből hat a Kormánytól, három az alapvető jogok biztosától); a hatásköri ütközés feloldása (1 ügy, az is visszautasítással végződve); az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata (4 eljárás);⁶³ alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény (1 eljárás); valamint az átmeneti hatáskörként gyakorolt, az egykori Országos Választási Bizottság népszavazás hitelesítésére vonatkozó határozatának felülvizsgálata (35 indítvány).⁶⁴

Ami kifejezetten a panaszügyeket illeti, a 2012 utáni panaszügyekben is felülreprezentáltak a normakontrollos [az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti] panaszok, ezek aránya az összes ügy között 52,3%, a panaszügyek között pedig 60,1% (azonban mindkét arány a 2012-t közvetlenül követő évekhez képest enyhén csökkenőben van). A bírói konkrét normakontroll aránya erősen csökkent az Alkotmány időszakához képest, mégpedig annak nagyjából a felére (12,9%-ról 6%-ra). Az absztrakt normakontroll-eljárások 1,8%-os aránya elenyésző ahhoz képest, hogy az *actio popularis* időszakában a normakontroll-ügyek az összes kázus felét tették ki. Ezek helyét egyértelműen az alkotmányjogi panaszok foglalták el, egyrészt a „régí” és a „közvetlen” panasz, másrészt a „valódi” alkotmányjogi panasz. Az utóbbi nemcsak az összes ügy közel 40%-át adja, hanem csak a panaszügyeket számítva is azok 45%-át teszi ki, így – az összes ügy több mint 40%-át, illetve a panaszügyek több mint 46%-át kitevő (igaz, utóbbi esetében rengeteg egyesítést tartalmazó) közvetlen panaszokkal együtt – a legjelentősebb, leggyakrabban igénybe vett alkotmánybíróági eljárásnak minősül, vagyis önmagában is (a 2012 előtti helyzetben annak számító utólagos absztrakt normakontroll helyett) az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörének számít.

⁶³ Ebből kettő befejezett, kettő még tart.

⁶⁴ Az OVB jogutódja a Nemzeti Választási Bizottság; ma már a népszavazási kérdések hitelesítését ez a szerv végzi. Az NVB határozata ellen benyújtott kifogás elbírálása pedig már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria hatásköre.